Eerste Kamer der Staten-Generaal 1

Vergaderjaar 2014–2015

**34 108**

# Wijziging van de Wet minimumloon en minimumvakantiebijslag, Boek 7 van het Burgerlijk Wetboek en enige andere wetten ter verbetering van de naleving en handhaving van arbeidsrechtelijke wetgeving in verband met de aanpak van schijnconstructies door werkgevers (Wet aanpak schijnconstructies)

**E**

## MEMORIE VAN ANTWOORD

Ontvangen 24 april 2015

### Inleiding

De regering heeft met veel belangstelling kennis genomen van de vragen, opmerkingen en opvattingen van de fracties van de VVD, de PvdA, het CDA, de SP en D66 inzake het Wetsvoorstel aanpak schijnconstructies.

De leden van de VVD-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel en zijn het met de regering eens dat onderbetaling, uitbuiting etc. niet behoren voor te komen. Ook de leden van de PvdA-fractie, de CDA-fractie en de SP-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel. De leden van de D66-fractie hebben met interesse kennisgenomen van het onderhavige voorstel.

De fracties hebben naar aanleiding van het wetsvoorstel en de plenaire behandeling in de Tweede Kamer vragen, opmerkingen of zorgen op onderdelen. De regering waardeert de betrokkenheid van de fracties die blijkt uit het voorlopig verslag. In deze memorie van antwoord worden de vragen van de fracties beantwoord en gaat de regering in op de verschillende opmerkingen. Deze memorie van antwoord is uitgebracht mede namens de Minister van Veiligheid en Justitie.

Bij de beantwoording van de vragen is grotendeels de volgorde aangehouden van het voorlopig verslag van uw Kamer. In sommige gevallen wordt voor de beantwoording van een vraag verwezen naar een ander antwoord. Hiervoor is gekozen om herhaling zoveel mogelijk te voorkomen en vragen van verschillende fracties waar overlap in zit, zoveel mogelijk op één plek te beantwoorden.

### Reikwijdte wetsvoorstel

*De leden van de VVD-fractie vragen hoe groot de regering de kans schat dat onwelwillende werkgevers (nog) meer van (echte en schijn-) zzp'ers gebruik gaan maken?*

kst-34108-E
ISSN 0921 - 7371
's-Gravenhage 2015

Voorliggend wetsvoorstel regelt in de kern dat werknemers het loon ontvangen waar ze recht op hebben. Ze worden er dus niet duurder van. Het wetsvoorstel maakt de handhaving van het wettelijk minimumloon en van het cao-loon of het in een individuele arbeidsovereenkomst vastgelegde loon makkelijker. Het wetsvoorstel regelt dat er waarborgen zijn bij situaties waarin loonafspraken niet worden nageleefd, zoals de situatie waarin een werknemer contant minder krijgt uitbetaald dan het wettelijk minimumloon. Er dient zeker gekeken te worden naar de druk om op oneigenlijke manier zzp'ers in te schakelen met name aan de onderkant van de arbeidsmarkt. Daar kijkt de regering ook naar, inclusief het gelijke speelveld aan de onderkant van de arbeidsmarkt. De regering gaat er niet van uit dat dit wetsvoorstel het in de vraag bedoelde effect zal hebben, maar zal hier wel alert op blijven.

Vorig jaar is een Interdepartementaal Beleidsonderzoek zzp (IBO zzp) ingesteld dat beoogt om een analyse, inventarisatie en beleidsopties beschikbaar te maken voor publieke discussie over de inkomens- en vermogensposities van zzp'ers, hun positie op de arbeidsmarkt, de voor- en nadelen van hun fiscale behandeling, de verhouding tot andere groepen werkenden en de aansluiting van het stelsel van sociale voorzieningen en verzekeringen. Ook bereidt de Staatssecretaris van Financiën de vervanging van de Verklaring Arbeidsrelatie (VAR) voor. Daarbij is de inzet om de handhaving van schijnzelfstandigheid te versterken. In zijn brief aan de Tweede Kamer van maandag 20 april jl. heeft de Staatssecretaris deze plannen nader uiteengezet.

*De leden van de CDA-fractie steunen de regering in haar streven onderbetaling, oneerlijke concurrentie en schijnconstructies te bestrijden. Het onderhavige wetsvoorstel wil met name de ontduiking van het minimumloon tegengaan. Gelet op de titel van de wet vragen deze leden of de regering andere onderdelen van beleid op een later tijdstip willen toevoegen aan deze wet. Hierbij denken zij bijvoorbeeld aan de discussie rondom schijnzelfstandigen en de overeenkomsten voor opdracht (ovo).*

In de eerste plaats ligt het voorstel tot wijziging van de Wet minimumloon en minimumvakantiebijslag (WML) waarmee de overeenkomst van opdracht onder de werkingssfeer van de WML wordt gebracht thans voor ter behandeling door uw Kamer. In de huidige situatie vallen degenen die anders dan uit hoofde van beroep of bedrijf voor een ander arbeid verrichten op basis van een overeenkomst van opdracht (ovo) alleen onder de werkingssfeer van de WML als de arbeid ten minste drie maanden duurt, wekelijks (gemiddeld) ten minste vijf uur omvat en persoonlijk moet worden verricht. Als aan deze criteria wordt voldaan kan de arbeidsverhouding gelijkgesteld worden met een arbeidsovereenkomst die recht geeft op het wettelijk minimumloon. Indien er niet aan deze criteria wordt voldaan, is de WML niet van toepassing. Met name het laatste vereiste (persoonlijk verrichten van de arbeid) wordt omzeild, door dit vereiste niet in de opdrachtovereenkomst op te nemen, terwijl de arbeid in feite wel persoonlijk wordt verricht. Op deze wijze ontduikt men de WML en de verplichting om de verrichte arbeid te belonen met ten minste het wettelijk minimumloon. Om deze praktijk tegen te gaan wordt in het wetsvoorstel WML-ovo voorgesteld om genoemde criteria te laten vervallen met uitzondering van het criterium «anders dan uit hoofde van beroep of bedrijf». Een ieder die anders dan uit hoofde van beroep of bedrijf op basis van een opdrachtovereenkomst arbeid verricht, krijgt daarmee recht op een beloning conform de WML.

Daarnaast wordt gewerkt aan een herziening van de WML. Deze herziening zal zich richten op de reikwijdte van de wet, de handhaving, de mogelijkheid van invoering van een wettelijk minimumuurloon, de

stukloonproblematiek en de uitbetaling van meerwerkuren. Kortheidshalve verwijs ik u naar mijn brief van 9 september 2014.[1]

Ook wordt op dit moment gewerkt aan de implementatie van de Europese Handhavingsrichtlijn (2014/67/EU). Deze richtlijn is op 18 juni 2014 in werking getreden en dient op 18 juni 2016 geïmplementeerd te zijn. De totstandkoming van de Handhavingsrichtlijn is een belangrijke stap om op EU-niveau schijnconstructies te voorkomen en aan te pakken. Deze richtlijn biedt de mogelijkheid tot meer grensoverschrijdende controlemaatregelen en tot een verbetering van de mogelijkheden om grensoverschrijdende boetes te innen. Daarnaast streeft het kabinet naar een aanpassing van de Detacheringsrichtlijn (96/71/EG). Door deze richtlijn zijn voor werknemers die vanuit een andere lidstaat worden gedetacheerd, alleen de minimumarbeidsvoorwaarden gegarandeerd en bijvoorbeeld sociale zekerheid en pensioen niet. Hierdoor ontstaat een verschil in arbeidsvoorwaarden tussen werknemers in dienst bij Nederlandse werkgevers en vanuit het buitenland gedetacheerde werknemers die voor de Nederlandse werkgevers werken. Dit verschil in arbeidsvoorwaarden leidt tot een ongewenste vorm van concurrentie op arbeidsvoorwaarden.

Naast wetgeving zet het kabinet ook meer in op handhaving. Voor de aanpak van schijnconstructies zijn tijdelijk meer inspecteurs aangesteld bij de Inspectie SZW. Ook is de publiekprivate samenwerking verbeterd, zodat misstanden tijdig kunnen worden aangepakt.

*Uit de schriftelijke stukken blijkt dat van de 7,5 miljoen werknemers er ongeveer 440.000 mensen het minimumloon verdienen; 330.000 mensen verdienen iets meer, maar minder dan 105% van het minimumloon. Ruwweg gaat het om 10% van alle werknemers. Volgens de rapporten van de Inspectie SZW hebben in 2013 582 werknemers minder dan het minimum loon ontvangen. Op grond van deze cijfers lijkt het probleem niet erg groot te zijn. De leden van de CDA-fractie vragen of de regering nog eens aan kan geven waarom het wetsvoorstel desondanks nodig is.*

De regering is van mening dat iedereen die in Nederland werkt het loon dient te krijgen waar hij of zij recht op heeft. Dit kan het wettelijk minimumloon of het cao-loon zijn of een loon dat bij individuele arbeidsovereenkomst is overeengekomen. In dit wetsvoorstel zijn verschillende maatregelen opgenomen om dit te bevorderen. De leden van de CDA-fractie verwijzen naar de cijfers met betrekking tot ontduiking van het minimumloon. Dat er op dat terrein een probleem is, is voor de regering evident. Het gaat niet alleen om het aantal opgelegde boetes in verband met de niet-naleving van de Wet minimumloon en minimumvakantiebijslag (WML), maar ook om te garanderen dat de werknemer kan beschikken over het minimumloon en inzicht heeft in de opbouw van het loon en om een verbetering van de handhaafbaarheid van de WML. Door de aanpassingen van de WML in voorliggend wetsvoorstel wint de handhaving van de WML door de Inspectie SZW aan effectiviteit. Daarnaast gaat dit wetsvoorstel niet alleen om het wettelijk minimumloon. Het is ook bedoeld om de naleving van cao's te bevorderen. Een groot deel van de werknemers die in Nederland werken valt onder een cao. Ook de naleving van cao-afspraken gaat niet altijd goed.

Uit een onderzoek in zeven sectoren blijkt dat sociale partners na het afsluiten van cao's nauwelijks controleren of de cao-voorwaarden worden nageleefd.[2] Uit het jaaroverzicht 2012 van de Stichting Naleving voor de CAO Uitzendkrachten (SNCU) blijkt dat er in de uitzendsector ongeveer

---

[1] *Kamerstukken I* 2013/14, 33 623, H.

[2] A-Advies, *Onderzoek handhaving van de naleving van cao-afspraken, 2013.*

1.000 meldingen per jaar binnenkomen over vermoedelijke cao-overtreding. Tussen 2009 en 2012 is er door de SNCU voor bijna 23 miljoen euro aan looncomponenten vastgesteld, die ten onrechte niet aan uitzendkrachten zijn betaald. In dezelfde periode is voor meer dan 13 miljoen euro aan schadevergoedingen opgelegd aan uitzendbureaus die medewerking aan het onderzoek of aan het nabetalen van uitzendkrachten hebben geweigerd.[3] Uit het voorgaande blijkt dat ook in sectoren waar werk wordt gemaakt van handhaving, veel mis is. Ook uit een onderzoek dat in opdracht van de Algemene Bond Uitzendondernemingen (ABU) is gedaan, blijkt dat betaling onder het wettelijk minimumloon of het cao-loon voorkomt.[4] Hetzelfde blijkt uit het rapport van de Commissie-Koopmans.[5] Voor de noodzaak van dit wetsvoorstel verwijst de regering verder naar de memorie van toelichting en de nota naar aanleiding van het verslag.[6]

*Ook de leden van de SP-fractie constateren dat arbeidsvoorwaarden onder druk zijn komen te staan door oneerlijke concurrentie op arbeidsvoorwaarden, door middel van onder andere schijnconstructies. Ook stellen zij vast dat er vele vormen van schijnconstructies worden gebruikt om wettelijke en bovenwettelijke arbeidsvoorwaarden te omzeilen. De veelvuldige inzet van (schijn)zelfstandigen is daar een belangrijk voorbeeld van. De leden van deze fractie constateren tevens dat er veel aspecten in de kostprijs van arbeid zitten die in deze concurrentie een rol spelen. Een jaar geleden, op 1 april 2014, verzocht de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid de Eerste Kamer wetsvoorstel 33 623[7], om misbruik tegen te gaan van Overeenkomsten van opdracht (ovo), aan te houden om er later, bij gelegenheid van voorliggend wetsvoorstel – Wet aanpak schijnconstructies – op terug te komen. Hoe verhoudt voorliggend wetsvoorstel zich tot schijnzelfstandigheid en misbruik van ovo's in het bijzonder?*

De wetsvoorstellen aanpak schijnconstructies en «Wml-ovo» liggen in feite in elkaars verlengde. Het eerstgenoemde wetsvoorstel is gericht op (o.a.) het garanderen dat de werknemer kan beschikken over het wettelijk minimumloon en inzicht heeft in de opbouw van het loon en het beter handhaafbaar en toepasbaar maken van de WML door een aantal verduidelijkingen aan te brengen en de voldoening van het volledige wettelijk minimumloon zeker te stellen. Het tweede wetsvoorstel brengt een groep werkenden die nu buiten de werkingssfeer van de WML vallen onder die werkingssfeer. Het gaat om een groep afhankelijke en mede daardoor kwetsbare werknemers van wie de arbeidsverhouding gelijkgesteld kan worden met een arbeidsovereenkomst als omschreven in artikel 7:610 BW. Bij de voorgaande vraag van de leden van de fractie van het CDA over de discussie rondom schijnzelfstandigen en overeenkomst van opdracht is hierop reeds verder ingegaan. Samenvattend kan gesteld worden dat het Wetsvoorstel aanpak schijnconstructies schijnconstructies aanpakt door de WML aan te scherpen en beter handhaafbaar te maken en dat het wetsvoorstel WML-ovo schijnconstructies aanpakt door de werkingssfeer van de WML uit te breiden.

---

[3] SNCU *jaaroverzicht 2012.*

[4] Grenzen stellen, *Research voor Beleid, december 2010, p. 21 en 25. Te raadplegen via: http://www.sncu.nl/fileupload/downloads/Onderzoeksrapport-grenzen-stellen.pdf.*

[5] *Kamerstukken II* 2011/12, 32 680, nr. 4.

[6] *Kamerstukken II* 2014/15, 34 108, nr. 3, p. 2–4 en *Kamerstukken II* 2014/15, 34 108, nr. 6, p. 3 en 4.

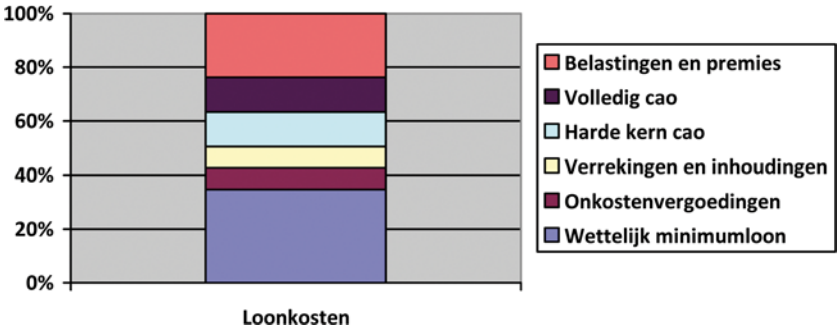
[7] Wijziging van de Wet minimumloon en minimumvakantiebijslag in verband met het van toepassing verklaren van die wet op nader bepaalde overeenkomsten van opdracht.

*De leden van de SP-fractie vragen of de regering ten behoeve van het overzicht van de senaat op onderliggende problematiek bereid is het volgende schematisch weer te geven:*

- *op welke factoren behorend tot arbeidskosten en gerelateerd aan arbeidsvoorwaarden wordt geconcurreerd;*
- *op welke factoren en aspecten hiervan de regering meent dat concurrentie eigenlijk, dan wel oneigenlijk is;*
- *welke constructies de regering kent die door opdrachtgevers en werkgevers (inclusief (onder)aannemers) worden gebruikt om op deze factoren te concurreren;*
- *welke constructies daarvan onder de noemer schijnconstructies vallen;*
- *voor welke (schijn)constructies voorliggend wetsvoorstel (deels) een oplossing biedt,*
- *en op welke wijze onderhavig wetsvoorstel deze oplossing(en) biedt.*

In onderstaand figuur is aangegeven waaruit de loonkosten van een werknemer bestaan.

**Loonkosten werknemer**




Op verschillende onderdelen van bovenstaande figuur kan door werkgevers worden geconcurreerd. Op het wettelijk minimumloon is dat mogelijk door onduidelijke onkostenvergoedingen te verstrekken, onredelijke bedragen in te houden of te verrekenen of door contant minder uit te betalen dan op de loonstrook staat. Deze constructies worden met dit wetvoorstel aangepakt. Ook kan er oneigenlijke concurrentie op arbeidsvoorwaarden plaatsvinden door de cao te ontduiken. Ook daar richt dit wetsvoorstel zich op. Bijvoorbeeld door de invoering van de ketenaansprakelijkheid en de informatie-uitwisseling tussen de Inspectie SZW en sociale partners. In de praktijk zien we overigens ook dat werkgevers een oneigenlijk kostenvoordeel behalen bij het regelen van de ziektekostenverzekering door de collectiviteitskorting in eigen zak te steken.

Het wetsvoorstel richt zich primair op handhaving van het geldende loon voor werknemers met een arbeidsovereenkomst. Naast werknemers zijn er ook andere groepen op de arbeidsmarkt actief. Mensen die werken met een ovo, zzp'ers, of buitenlandse gedetacheerde werknemers. Zoals eerder genoemd, zijn er andere trajecten of wetsvoorstellen die zich richten op de handhaving van arbeidsvoorwaarden van deze laatste groep. Tot slot, in Europees verband wordt gesproken over het indammen van de mogelijkheden om kostenvoordelen te behalen via de inzet van gedetacheerde werknemers. Voor deze groep geldt niet de hele cao en kunnen in het buitenland belasting en premies worden betaald. Onder meer via de implementatie van de Handhavingsrichtlijn, de mogelijke aanpassing van de Detacheringsrichtlijn, en via informatie-uitwisseling tussen inspectiediensten wordt ingezet op het verkleinen van de mogelijkheid om via Europese regelgeving een oneigenlijk concurrentievoordeel te behalen.

## Loonuitbetaling, verrekeningen en inhoudingen

*Het wetsvoorstel bevat de mogelijkheid om uitzonderingen op het inhoudingsverbod te regelen bij AMvB, maar de regering weet nog niet wat zij daarin gaat regelen. De Minister heeft tijdens de plenaire behandeling van het wetsvoorstel toegezegd de Tweede Kamer daarover voor 1 juni een brief te doen toekomen. De leden van de VVD-fractie vernemen gaarne wat de regering ten aanzien van de Eerste Kamer van plan is. De Minister is van mening dat als hij voor 1 juni de (Tweede) Kamer een brief stuurt met daarin de voor- en nadelen en de overwegingen ten aanzien van de mogelijke AMvB dat nog ruim op tijd is om daartoe te beslissen voordat deze bepaling, het inhoudingsverbod, in werking treedt.*[8] *De leden van de VVD-fractie delen deze mening niet en vinden dat de regering de inhoud van een AMvB bekend moet maken voordat een wet wordt aangenomen.*

Een ieder die arbeid verricht voor een ander heeft recht op voldoening van het volledige wettelijk minimumloon, zodat men het volledig naar eigen inzicht kan besteden. Met het oog op dit uitgangspunt is in het wetsvoorstel een bepaling opgenomen die inhoudingen verbiedt als daardoor minder dan het wettelijk minimumloon wordt uitbetaald. Dit geldt ook in de situaties waarbij er sprake is van een bevoegdheid van de werknemer tot het verlenen van een schriftelijke volmacht aan de werkgever om uit het te betalen loon een betaling te verrichten uit naam van de werknemer. Hiermee wordt bereikt dat de werknemer de vrije beschikking over zijn wettelijk minimumloon krijgt. Tevens wordt voorkomen dat door het in rekening brengen van onredelijke bedragen de werkgever oneerlijk financieel voordeel behaalt ten nadele van degene die voor hem gewerkt heeft. De mogelijkheden die het BW stelt om wel een volmacht te verlenen (artikel 7:631 BW) worden aangescherpt nu wordt bepaald dat niet ingehouden mag worden op het bedrag van het wettelijk minimumloon.

Tijdens de plenaire behandeling van het wetsvoorstel in de Tweede Kamer hebben diverse partijen overwogen dat in een aantal gevallen ook sprake is van het doen van inhoudingen op het wettelijk minimumloon voor betalingsverplichtingen van de werknemer voor huisvesting en ziektekostenverzekering, waarbij het gaat om bonafide werkgevers en alleszins redelijke bedragen. Gezien deze overwegingen heb ik de Tweede Kamer toegezegd mij nader op dit vraagpunt te willen beraden en voor 1 juni a.s. de voors en tegens van een uitzondering op het verbod van inhoudingen op het wettelijk minimumloon op basis van een schriftelijke volmacht van de werknemer voor dergelijke betalingsverplichtingen in beeld te brengen. Daarbij zal ik ook de afweging maken of een uitzondering op dit verbod voor deze twee doeleinden in de rede ligt. Als voorwaarden zouden dan kunnen gelden dat de betrokken huisvesters bonafide en bekend zijn, de uitzondering handhaafbaar is, de huisvesting fatsoenlijk is en er een maximum kan worden gesteld aan de te betalen bedragen. Deze wijze van inhouding moet evident in het belang van de werknemer zijn en daarmee ook het belang van fatsoenlijke huisvesting voor een fatsoenlijke prijs ondersteunen. Deze voorwaarden heb ik tijdens de plenaire behandeling van het wetsvoorstel in de Tweede Kamer genoemd. Daarbij moet worden aangetekend dat het inhoudelijke oordeel over het al dan niet benutten van de mogelijkheid om bij AMvB bepaalde inhoudingen toe te staan en de precieze formulering van een dergelijke AMvB los staan van het oordeel over de in het wetsvoorstel opgenomen bepaling die de basis legt voor deze bevoegdheid. Het is ook van belang dat, zoals in de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel is aangegeven, de

---

8 *Handelingen II* 2014/15, nr. 57, item 11, p. 28.

bepalingen over de inhoudingen en verrekeningen op een zodanig tijdstip in werking zullen treden dat de partijen bij de arbeidsovereenkomst een half jaar de tijd hebben om zich op de nieuwe bepalingen in te stellen en bijvoorbeeld lopende volmachten tot inhouding aan te passen. Dit geeft de tijd om beide Kamers goed te informeren en geeft de Kamers de tijd om over de inhoud van de algemene maatregel van bestuur een oordeel te vormen voordat deze in werking zal treden.

*Bij niet girale uitbetaling van het loon tot aan het minimumloonniveau kan een bestuurlijke boete worden opgelegd, als er sprake is van onderbetaling. Een uitzondering op de verplichting het loon giraal te betalen wordt gemaakt als er sprake is van dienstverlening aan huis op basis van een arbeidsovereenkomst en voor de betaling van de vakantiebijslag. Zorgen de uitzonderingen op de girale uitbetaling niet voor het behoud van mogelijkheden om onder het minimumloon te betalen, zo vragen de leden van de PvdA-fractie aan de regering.*

Wat de uitbetaling van de minimumvakantiebijslag betreft dient in aanmerking te worden genomen dat de minimumvakantiebijslag geen onderdeel uitmaakt van het wettelijk minimumloon maar een aparte grondslag kent (artikel 6, eerste lid onder b, en artikel 15 Wml). De mogelijkheid om de minimumvakantiebijslag anders dan giraal uit te betalen kan dus niet leiden tot ontduiking van het wettelijk minimumloon; het is immers geen element van het wettelijk minimumloon, maar houdt een afzonderlijke verplichting tot nakoming in.

Ten aanzien van de dienstverlening aan huis is overwogen dat de Regeling dienstverlening aan huis bedoeld is om de markt voor persoonlijke dienstverlening te stimuleren. De regeling biedt randvoorwaarden waardoor allerlei diensten aan huis makkelijker uitbesteed kunnen worden en verlaagt de administratieve lasten voor de particuliere opdrachtgever. In het verlengde hiervan wordt het niet passend geacht om de verplichting om het wettelijk minimumloon giraal uit te betalen ook van toepassing te laten zijn op werkzaamheden die vallen onder de genoemde Regeling. Voorzover bij persoonlijke dienstverlening aan huis op dit moment sprake is van contante betaling kan deze betaalwijze ook na inwerkingtreding van het wetsvoorstel voortgezet worden. Dit betekent niet dat de particuliere opdrachtgever niet verplicht is om het wettelijk minimumloon te betalen.

De leden van de fracties van PvdA, CDA en D66 stellen vragen over de gevolgen voor de zorgverzekering in verband met het feit dat verrekeningen met en inhoudingen op het wettelijk minimumloon als gevolg van het voorliggende wetsvoorstel niet zijn toegestaan. Waar van toepassing zijn deze vragen voor de beantwoording gecombineerd, waarbij wel telkens de vragen met de betreffende fractie zijn vermeld.

*Verrekeningen met en inhoudingen op het loon zijn als gevolg van het voorliggende wetsvoorstel niet toegestaan. De leden van de fractie van de PvdA vragen de aandacht van de regering voor de mogelijke gevolgen voor de zorgverzekering van arbeidsmigranten. Zij vragen of de regering van mening is dat het aantal onverzekerden, wanbetalers en onterecht verzekerden binnen de groep arbeidsmigranten hierdoor zal toenemen. Zo nee, waarom niet en zo ja, welke consequenties verbindt de regering daaraan, zo vragen zij. De leden van de PvdA-fractie vragen voorts in hoeverre het vakantiegeld toereikend is om daar het bedrag van de zorgpremie op in te houden.*
*Ook de leden van de fractie van het CDA vragen of door het verbod op inhoudingen en verrekeningen de belangstelling van bonafide werkgevers om voor goede zorgverzekeringen te zorgen zou kunnen dalen.*

*De leden van de fractie van D66 wijzen op het verdwijnen van de bestaande mogelijkheid, mocht dit voorstel kracht van wet krijgen, om zorgpremie in te houden op de minimumvakantiebijslag. Deze leden vragen zich af of het risico dat voornamelijk arbeidsmigranten anders geen zorgverzekering zullen afsluiten niet een neveneffect is dat vragen oproept en zo nee, waarom niet. Verder horen de leden van de D66-fractie graag op hoeveel uitzendkrachten deze situatie van toepassing kan zijn.*

Bij het opstellen van het wetsvoorstel is er voor gekozen om het verbod op inhoudingen op basis van een schriftelijke volmacht en verrekeningen alleen te doen gelden voor het (bedrag van het) wettelijk minimumloon en niet voor de wettelijke minimumvakantiebijslag. Het door de leden van deze fractie genoemde neveneffect dat arbeidsmigranten of bijvoorbeeld uitzendkrachten geen zorgverzekering zullen afsluiten, omdat inhouding op de wettelijke minimumvakantiebijslag niet mogelijk zou zijn, is dus niet aan de orde, omdat het betalen van de zorgverzekeringspremie op basis van een schriftelijke volmacht van de werknemer door inhouding op het bedrag van de door de werkgever verschuldigde wettelijke minimumvakantiebijslag mogelijk blijft.

In principe is de wettelijke minimumvakantiebijslag (8% van het wettelijk minimumloon) toereikend om de premie voor de ziektekostenverrekening te voldoen. Inhoudingen op basis van een schriftelijke volmacht zijn voorts ook mogelijk op het bovenwettelijke loon. Omdat de wettelijke minimumvakantiebijslag en het bovenwettelijke loon in de meeste gevallen toereikend zijn om te voorzien in de premie voor de ziektekostenverzekering, is het niet de verwachting dat het aantal onverzekerden, wanbetalers en onterecht verzekerden substantieel zal wijzigen. Daarbij geldt uiteraard ook dat als werkgevers zich betrokken voelen bij het verblijf van hun werknemers en hen nu reeds op eerlijke manier behulpzaam zijn bij het regelen van een ziektekostenverzekering, verwacht mag worden dat zij dat blijven doen. Zij kunnen met hun werknemers (meestal arbeidsmigranten) een duidelijke afspraak maken over betaling van de premie voor de ziektekostenverzekering bijvoorbeeld door dit via een automatische incasso te innen. Dit geldt ook voor de (beperkte) groep werknemers met een salaris op wettelijk minimumloonniveau die niet volledig werken. Voor hen is de wettelijke minimumvakantiebijslag mogelijk ontoereikend. De werkgever kan er voor zorgen dat een ziektekostenverzekering wordt afgesloten, waarbij de premie via een automatische incasso aan de zorgverzekeraar wordt voldaan. Tot slot wijs ik op mijn toezegging in de Tweede Kamer om de voors en tegens van het toestaan van een inhouding op het wettelijk minimum ten behoeve van de door de werknemer verschuldigde premie voor zijn ziektekostenverzekering te inventariseren en de Tweede Kamer daarover voor 1 juni 2015 te informeren, zoals ik dat ook zal doen ten aanzien van de kosten voor huisvesting. Ik zal deze brief ook aan uw Kamer sturen.

*Ook vernemen de leden van de fractie van de PvdA graag hoe de regering de uitvoeringsgevolgen voor traditionele werkgevers die voor hun personeel de premie-incasso doen beoordeelt.*

De verwachting is niet dat het voornemen om inhoudingen op basis van een schriftelijke volmacht op en verrekeningen met het wettelijk minimumloon te verbieden aanmerkelijke gevolgen heeft voor de uitvoeringslasten van werkgevers die nu de premie-incasso voor hun werkgevers doen via een inhouding op het loon. Ten eerste zal voor de meeste situaties gelden dat de minimumvakantiebijslag en het bovenwettelijke deel van de beloning toereikend zijn om de premie voor de ziektekostenverzekering via een inhouding te voldoen. Voor zover het bovenwettelijke loon en de minimumvakantiebijslag niet toereikend zijn,

zal de werknemer, die zelf ook belang heeft bij het afsluiten van een ziektekostenverzekering en daartoe verplicht is, bijvoorbeeld via een automatische incasso aan de werkgever of de zorgverzekeraar de premie kunnen voldoen. Anders dan bij een verrekening met of inhouding op het loon kiest de werknemer er dan bewust voor om op deze wijze zijn wettelijk minimumloon te besteden.

*Met betrekking tot de suggestie om de zorgpremie in te houden op het vakantiegeld ontvangen de leden van de fractie van de PvdA graag een beoordeling van de regering betreffende de administratieve druk bij werkgevers.*

Het eventueel inhouden van de zorgpremie is geen mogelijkheid die met de invoering van voorliggend wetsvoorstel wordt geïntroduceerd. Het is ook geen verplichting, die aan de werkgever wordt opgelegd, om de zorgpremie in te houden op het vakantiegeld. Deze mogelijkheid heeft derhalve geen regeldrukeffecten voor werkgevers.

*De leden van de PvdA-fractie vragen aandacht voor de mogelijke gevolgen voor de naleving van wetgeving op het gebied van werken en wonen. Zij vragen of de regering meent dat het minder transparant worden van de betaling van huisvestingkosten door de tijdelijke arbeidsmigrant deze naleving belemmert. Zo nee, waarom niet en zo ja, welke consequenties verbindt zij daaraan, zo vragen zij. De leden van de fractie van het CDA vragen zich af of door het verbod op verrekeningen en inhoudingen de belangstelling van bonafide werkgevers om voor goede huisvesting te zorgen, zou kunnen dalen. Deze zorg is ook geuit in brieven, die zijn ontvangen, waaronder een brief van de ABU. De leden van de CDA-fractie vragen de regering nog eens in te gaan op deze zorgen, die ook door de leden van de CDA-fractie worden gedeeld.*
*De leden van de fractie van D66 stellen dat een verbod op inhoudingen op het wettelijk minimumloon er toe kan bijdragen dat het risico van misbruik door werkgevers om via inhoudingen het wettelijk minimumloon te ontduiken, nieuwe constructies veroorzaken, waarmee het probleem wellicht verder buiten het zicht van de Inspectie SZW komt. Zij vragen of de regering het denkbaar en zelfs realistisch acht dat inhoudingen die in de huidige situatie op de loonstrook verschijnen, in de toekomst via automatische incasso of contante betaling worden afgewikkeld.*

Wat het al dan niet toestaan van inhoudingen op het wettelijk minimumloon en de vermelding van de inhouding op de loonstrook betreft gaat het ten principale om de vraag of het wenselijk is dat een deel van het salaris op wettelijk minimumloonniveau niet wordt uitbetaald aan de werknemer die voor dit salaris arbeid heeft verricht, maar wordt benut om in zijn naam een betaling te doen aan een derde. Uit de praktijk zijn voorbeelden bekend van onredelijk hoge inhoudingen en verrekeningen. Het gaat dan om bijvoorbeeld om veel te hoge bedragen voor woonruimte, transportkosten of boetes. Dat is niet acceptabel. Om deze praktijken tegen te gaan wordt een verbod op inhoudingen op en verrekeningen met het wettelijk minimumloon voorgesteld, waarmee wordt bereikt dat iedere werknemer ten minste het wettelijk minimumloon krijgt uitbetaald. Voor verrekeningen geldt nu een verbod op het niveau van de beslagvrije voet (artikel 7:632 BW).

Transparantie in algemene zin draagt eraan bij dat de werknemer kan vaststellen of hij zijn rechtmatige loon heeft ontvangen en waaruit het is opgebouwd en draagt daarmee bij aan de naleving van de wet. Om deze transparantie te bevorderen zijn in het wetsvoorstel aanpak schijnconstructies bepalingen opgenomen die toezien op het verstrekken van een gespecificeerde loonstrook en verplichten tot girale uitbetaling van het

wettelijk minimumloon. Los daarvan moet voorkomen worden dat te hoge bedragen op het loon worden ingehouden en de werknemer niet meer verzekerd is van het wettelijk minimumloon. Met dat doel wordt een norm gesteld, namelijk de norm dat inhoudingen niet mogelijk zijn op het wettelijk minimumloon.
Bezien moet worden of hiermee de juiste balans is gevonden. In het wetsvoorstel is daarom de mogelijkheid opgenomen om bij AMvB een dergelijke uitzondering te realiseren. De vraag moet beantwoord worden of een inhouding dermate veel voordelen voor de werknemer heeft, dat een uitzondering op het uitgangspunt dat het volledige wettelijk minimumloon moet worden uitbetaald gerechtvaardigd is en zo ja, kan geborgd worden dat deze inhouding naar aard en omvang alleszins redelijk is. Hierop is in antwoord op een vraag van de leden van de fractie van de VVD reeds nader ingegaan. Kortheidshalve verwijs ik u naar de desbetreffende passage.

Wat betreft de zorgen ten aanzien van de behoefte van bonafide werkgevers om voor hun werknemers goede huisvesting te regelen geldt, net als ten aanzien van de voldoening van de premie voor de ziektekostenverzekering, dat als werkgevers zich betrokken voelen bij het verblijf van hun werknemers en hen nu reeds op eerlijke manier behulpzaam zijn bij het regelen van huisvesting, verwacht mag worden dat zij dat blijven doen. Zij kunnen met hun werknemers een duidelijke afspraak maken over betaling van huisvestingskosten door dit via een automatische incasso te innen of aan de huisvester te laten overmaken. De werkgever is dan een tussenschakel bij de huisvesting. De regering gaat er van uit dat door het verbod op inhoudingen op basis van een schriftelijke volmacht en verrekeningen tot het minimumloonniveau geen nieuwe constructies zullen ontstaan. De door de leden van de fractie van D66 genoemde mogelijkheid van een automatische incasso zal naar verwachting veel meer worden benut. Het verlenen van een automatische incasso is een keuze van de werknemer. Als randvoorwaarde geldt dat hij in eerste instantie het wettelijk minimumloon volledig giraal krijgt uitbetaald.
Ter verduidelijking merk ik op dat voor grensoverschrijdende detachering het principe geldt dat de werkgever zorg draagt voor de kosten van huisvesting, reizen en maaltijden voor zover deze kosten samenhangen met de detachering.

*Tenslotte is het de leden van de PvdA-fractie niet duidelijk hoe het reguliere bruto-netto inhoudingentraject het inhoudingsverbod beïnvloedt voor het deel van het brutoloon dat (net) boven het wettelijk minimumloon ligt. Graag zien zij dit verduidelijkt door de regering.*

Het gedeelte van het loon boven het wettelijk minimum is vatbaar voor verrekeningen en inhoudingen binnen de randvoorwaarden die het BW daarbij stelt tot het bedrag van het minimumloon (artikel 7:631 en 7:632 BW). Over dit meerdere loon dienen wel belastingen en premies te worden ingehouden en afgedragen. Het is immers niet de bedoeling dat via het doen van inhoudingen of verrekeningen een fiscaal voordeel ontstaat ten koste van de opbrengsten aan belastingen en premies.

*De leden van de CDA-fractie hebben een vraag met betrekking tot het verbod de zorgpremie en de huisvestingskosten op het loon in te houden. De regering verdedigt dit verbod met de wens dat de betrokken werknemers vrij over hun loon moeten kunnen beschikken. Op grond van deze redenering heeft een deel van de Tweede Kamer gepleit deze vrijheid uit te breiden tot alle werknemers. Een ander deel van de Tweede Kamer was kritisch over het verbod als zodanig. Door het verbod zou de belangstelling van bonafide werkgevers om voor goede zorgverzekeringen en goede huisvesting te zorgen, kunnen dalen. Deze zorg is ook*

*geuit in brieven, die zijn ontvangen, waaronder een brief van de ABU. De leden van de CDA-fractie vragen de regering nog eens in te gaan op deze zorgen, die ook door de leden van de CDA-fractie worden gedeeld.*

In eerdere vragen van de leden van de fractie van de PvdA ben ik reeds ingegaan op de mogelijkheden om de zorgverzekering te voldoen anders dan via een inhouding op het wettelijk minimumloon.
Wat de huisvestingskosten betreft ben ik, in antwoord op een vraag van de leden van de fractie van de VVD, ingegaan op het uitgangspunt van de regering dat een ieder die arbeid verricht voor een ander heeft recht op uitbetaling van het volledige wettelijk minimumloon, zodat men het volledig naar eigen inzicht kan besteden. Ik benadruk dat een dergelijk verbod geldt voor alle werkgevers en werknemers tot het bedrag van het minimumloon. Ik heb daarbij aangegeven welke overwegingen tijdens de behandeling in de Tweede Kamer naar voren zijn gebracht en dat deze overwegingen reden zijn om de voors en tegens van inhoudingen van kosten voor huisvesting te inventariseren en de Tweede Kamer daaromtrent te informeren. Overigens geldt evenals ten aanzien van de voldoening van de premie voor de ziektekostenverzekering dat als werkgevers zich betrokken voelen bij het verblijf van hun werknemers en hen nu reeds op eerlijke manier behulpzaam zijn bij het regelen van huisvesting, verwacht mag worden dat zij dat blijven doen. Zij kunnen met hun werknemers een duidelijke afspraak maken over betaling van huisvestingskosten door dit via een automatische incasso te innen.

*Een verbod op inhoudingen op het wettelijk minimumloon kan er – zoals gewenst – toe bijdragen dat het risico van misbruik door werkgevers om via inhoudingen het wettelijk minimumloon te ontduiken, nieuwe constructies veroorzaken, waarmee het probleem wellicht verder buiten het zicht van de Inspectie SZW komt. De leden van de fractie van D66 vragen of de regering het denkbaar en zelfs realistisch acht dat inhoudingen die in de huidige situatie op de loonstrook verschijnen, in de toekomst via automatische incasso of contante betaling worden afgewikkeld.*

Alvorens deze vraag van de leden van de fractie van D66 te beantwoorden, dient opgemerkt te worden dat het uiteraard niet gewenst is dat nieuwe constructies ontstaan om de wet te ontduiken. Zoals op eerdere vraag van de leden van de fractie van de PvdA reeds is geantwoord wordt transparantie bereikt door bepalingen die toe zien op het verstrekken van een gespecificeerde loonstrook en de verplichting het wettelijk minimumloon giraal uit te betalen. Bij het verbod op inhoudingen op het wettelijk minimumloon gaat het er in de eerste plaats om dat een norm wordt gesteld die voorkomt dat te hoge bedragen worden ingehouden op het loon. Als er geen goede norm is, geeft transparantie wel informatie over wat in de praktijk gebeurt, maar wordt niet bijgedragen aan het realiseren van het uitgangspunt dat het volledige wettelijk minimumloon aan de werknemer wordt voldaan. De regering gaat er niet van uit dat door het verbod op inhoudingen nieuwe constructies van substantiële omvang zullen ontstaan. De door de leden van de fractie van D66 genoemde mogelijkheid van een automatische incasso zal naar verwachting meer worden benut. Het verlenen van een automatische incasso is uiteindelijk een eigen keuze van de werknemer. Als randvoorwaarde geldt dat hij in eerste instantie het wettelijk minimumloon volledig giraal krijgt uitbetaald.

*Er is door diverse insprekers gewezen op het verdwijnen van de bestaande mogelijkheid, mocht dit voorstel kracht van wet krijgen, om zorgpremie in te houden op de minimumvakantiebijslag. De leden van de fractie van D66 vragen zich af of het risico dat voornamelijk arbeidsmi-*

*granten anders geen zorgverzekering zullen afsluiten niet een neveneffect is dat vragen oproept en zo nee, waarom niet. Verder horen de leden van de D66-fractie graag op hoeveel uitzendkrachten deze situatie van toepassing kan zijn.*

Anders dan de leden van de fractie van D66 veronderstellen is er geen sprake van dat de bestaande mogelijkheid om de premie van de ziektekostenverzekering in te houden op de wettelijke minimumvakantiebijslag verdwijnt als het wetsvoorstel kracht van wet krijgt. De wettelijke minimumvakantiebijslag blijft ook na aanvaarding van het wetsvoorstel vatbaar voor inhoudingen of verrekeningen voor de premie ziektekostenverzekering of voor elk ander doel binnen de randvoorwaarden die het BW (artikel 7:631 en 7:632 BW) daaraan stelt. Het neveneffect dat arbeidsmigranten of bijvoorbeeld uitzendkrachten geen zorgverzekering zullen afsluiten is op dit punt niet aan de orde.

**Openbaarmaking inspectiegegevens**

*De regering meent dat de inbreuk van het recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer (artikel 8 van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mensen en de fundamentele vrijheden) gerechtvaardigd wordt door het belang van openbaarmaking. Graag ontvangen de leden van de PvdA-fractie een dragende motivering hiervan.*

De regering onderkent dat zorgvuldigheid ten aanzien van het genoemde artikel 8 EVRM betracht moet worden. Het wetsvoorstel voorziet in transparantie over toezichtgegevens over rechtspersonen en natuurlijke personen die bedrijfsmatig of beroepsmatig deelnemen aan het economisch verkeer, door publicatie van gegevens over hun (al dan niet) wetsconform gedrag dat van belang kan zijn voor derden (andere onderneming, publiek). De regering onderkent in de memorie van toelichting van het wetsvoorstel dat er sprake is van inmenging in de persoonlijke levenssfeer, maar is gelet op de nagestreefde doelen en de wettelijke waarborgen, van mening dat er sprake is van een gerechtvaardigde inmenging voor de verplichtingen die vallen onder de reikwijdte van het wetsvoorstel. De regering acht het verstrekken van betrouwbare en objectieve informatie ten behoeve van alle burgers en bedrijven vanuit oogpunt van verantwoording en good governance van een groter belang dan het individuele belang van de onder toezicht gestelde in het kader van deze specifieke wet.

Het recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer, dat onder meer is neergelegd in artikel 8 van het EVRM, kan ook van toepassing zijn op ondernemingen. De rechten van ondernemingen onder artikel 8 EVRM zijn niet absoluut en kunnen onder voorwaarden ingeperkt worden. Zo zijn in de Wet openbaarheid van bestuur twee uitzonderingsgronden opgenomen voor zover het betreft de openbaarmaking van bedrijfs- of fabricagegegevens van bedrijven en bijzondere persoonsgegevens[9]. Deze uitzonderingen zijn tevens meegenomen in de regeling van de openbaarmaking in dit wetsvoorstel. In die zin wordt dit grondrecht – voor zover inroepbaar door bedrijven – geborgd. Ook de gegevens van natuurlijke personen kunnen op grond van dit wetsvoorstel openbaar gemaakt worden, wanneer het onderzoek en het daarop volgende besluit hen betreft. De nadere invulling van welke gegevens op welke wijze openbaar worden gemaakt, volgt daarom ook dezelfde afweging die ook in de wetgeving verankerd zit. De regering onderkent dat er sprake is van een inmenging in de persoonlijke levenssfeer zoals beschreven in artikel 8,

[9] Artikel 10, eerste lid, onderdeel c, Wet openbaarheid van bestuur.

maar is daarbij van mening dat deze inmenging gerechtvaardigd is, en dat is voldaan aan de waarborgen die het EVRM verlangt om sprake te laten zijn van een gerechtvaardigde inmenging. Inmenging in het recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer is enkel toegestaan indien deze bij wet is voorzien en in een democratische samenleving noodzakelijk is in belang van één of meer van de in artikel 8, tweede lid, EVRM limitatief opgesomde doelcriteria. In de uitwerking van de wet in lagere regelgeving, zal een nadere invulling worden gegeven aan de mate van inmenging. Daarbij zal een nadere afweging plaatsvinden waarbij de inmenging zo beperkt mogelijk wordt gehouden, terwijl de beoogde transparantie wel bereikt wordt. Het bereiken van transparantie vergt echter altijd de openbaarheid van stukken. Een ander instrument is daarmee niet voorhanden om de gewenste openheid te creëren. Wel zal de inmenging in de persoonlijke levenssfeer steeds worden meegewogen in de nader te maken keuzes in de lagere regelgeving.

*De reputatieschade van het openbaar maken van inspectiegegevens kan onherstelbaar zijn voor een bedrijf. De leden van de PvdA-fractie vragen waarom de regering er niet voor heeft gekozen om pas tot publicatie over te gaan als de volledige rechtsgang is afgerond.*

In het wetsvoorstel is ervoor gekozen de openbaarmaking zo kort mogelijk nadat het onderzoek heeft plaatsgevonden te laten geschieden. Indien de volledige rechtsgang zou worden afgewacht, zou openbaarmaking in sommige gevallen jaren na de daadwerkelijke overtreding plaatsvinden. Bovendien zou publiceren na onherroepelijkheid bedrijven de gelegenheid bieden om openbaarmaking uit te stellen waarmee het doel van de wet wordt ondermijnd. Eén van de doelen van openbaarmaking in dit wetsvoorstel is immers een betere naleving van de regelgeving. Nu het voornaamste doel van de openbaarmaking is het vergroten van de transparantie rondom het gehouden toezicht, is het van belang dat de betreffende gegevens ook spoedig openbaar worden. De effectiviteit van de openbaarmaking is groter als de gegevens relatief kort na het opleggen van de maatregel openbaar worden gemaakt. Daarnaast is de rechtsbescherming van een belanghebbende in het onderhavige wetsvoorstel gewaarborgd. De belanghebbende kan een zienswijze geven op het te nemen besluit. Voorts kan de belanghebbende in bezwaar en beroep tegen de opgelegde bestuurlijke sanctie (inclusief het besluit tot openbaarmaking), waarbij deze ook een voorlopige voorziening kan aanvragen tegen het openbaar maken van die sanctie. Tot slot kan de belanghebbende een reactie geven op het genomen besluit die tegelijkertijd met de openbaarmaking van de toezichtsgegevens op de website van de Inspectie SZW wordt gepubliceerd. Mocht overigens in enige fase van het proces worden vastgesteld dat de boete deels of geheel niet terecht is opgelegd, zal dit vanzelfsprekend ook zo snel mogelijk worden gerectificeerd.

*Voorts ontvangen de leden van de PvdA-fractie van de regering graag een appreciatie van de proportionaliteit.*

In het wetsvoorstel is een afweging gemaakt tussen enerzijds het belang dat met transparantie van de naleving van de specifieke verplichtingen van de arbeidswetten waarop dit wetsvoorstel ziet, gediend is en anderzijds het belang van de onder toezichtgestelde. Bij de belangenafweging komt de regering tot de conclusie dat het belang van transparantie, waarmee de legitimiteit van het handelen van de Inspectie SZW, de nalevingsbereidheid en het belang van derde is gediend, groter is dan het eventueel geschade belang van de ondertoezichtgestelde. De ondertoezichtgestelde heeft voldoende mogelijkheden om op te komen wanneer hij van oordeel is dat zijn belang onevenredig wordt geschaad. Bovendien

is bij de nadere vormgeving van de wijze van openbaarmaking met dit belang rekening gehouden. Zo wordt in de algemene maatregel van bestuur waarin deze vormgeving nader plaatsvindt bepaald dat de gegevens slechts voor een zodanige periode openbaar worden gemaakt als evenredig is in verband met het belang van openbaarmaking. In de wet zelf is al geregeld dat op zeer terughoudende wijze wordt omgegaan met de gegevens die openbaar worden gemaakt. Bepaald is dat slechts wordt openbaargemaakt of door de ondertoezichtgestelde een overtreding is begaan en in geval van een overtreding, de sanctie die daaruit voortvloeit. Hierdoor wordt op evenwichtige wijze omgegaan met het algemeen maatschappelijk belang van transparantie en wordt gewaarborgd dat het belang van de ondertoezichtgestelde in voldoende mate wordt gediend. De regering wees hierboven al op de rechtsbescherming die openstaat voor de belanghebbende.

*De leden van de D66-fractie lezen in de memorie van toelichting dat er mogelijk inbreuk plaatsvindt op artikel 8 van het EVRM door het openbaar maken van inspectiegegevens.*[10] *De regering acht deze inbreuk gerechtvaardigd doordat het belang van transparantie boven het individuele belang prevaleert. Is deze afweging ook voorgelegd aan de Europese Commissie? Zo nee, waarom heeft de regering hier niet toe besloten?*

In de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel is een weging gemaakt tussen de belangen van openbaarmaking enerzijds, en de belangen van die partijen of personen wiens gegevens openbaar worden gemaakt anderzijds. Daarbij is uitgegaan van en aangesloten bij uitgangspunten die ten grondslag liggen aan de Wet bescherming persoonsgegevens (Wbp). De Wbp betreft de implementatie van de richtlijn nr. 95/46/EG van het Europees parlement en de Raad van de Europese Unie van 23 november 1995 betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens (PbEG L 281). Aan deze richtlijn liggen de beginselen van artikel 8 EVRM ook ten grondslag. Bij de totstandkoming van de Wbp is de Europese Commissie over de wijze van implementatie in de Nederlandse wetgeving geïnformeerd. Nu de openbaarmakingsbepalingen in onderhavig wetsvoorstel mede zijn getoetst aan de uitgangspunten van de Wbp, is er op dit moment geen noodzaak om de afwegingen die aan dit wetsvoorstel te grondslag liggen, nog separaat voor te leggen aan de Europese Commissie. De Europese Commissie heeft in het stelsel van Europese regelgeving bovendien geen functie in de uitleg van het EVRM.

**Ketenaansprakelijkheid**

*De leden van de VVD-fractie wijzen erop dat ook de overheid dikwijls opdrachtgever is, niet alleen Rijkswaterstaat, maar ook gemeenten en provincies. Zij gaan niet gauw failliet en zijn dikwijls de meest solvabele in de keten. Dit betekent dat als zij als hoofdopdrachtgever aansprakelijk zijn, de burger als belastingbetaler opdraait voor de tekortkomingen van ondernemers in de keten. Wat vindt de regering hiervan?*

De ketenaansprakelijkheid voor loon doet een appèl op alle opdrachtgevers, dus ook overheidsopdrachtgevers, om te handelen als verantwoordelijke partij. De regering is van mening dat de (rijks)overheid als opdrachtgever van werken of diensten een bijzondere verantwoordelijkheid heeft vanwege de publieke functie. Niet alleen omdat misstanden in ketens, waarbij de overheid de eerste schakel in de keten is, afbreuk doen aan het imago van de overheid. De overheid heeft de opdracht om

---

[10] *Kamerstukken II* 2014/15, 34 108, nr. 3, p. 16.

naleving van wet- en regelgeving in acht te nemen, te bevorderen en te handhaven. De overheidsopdrachtgever kan in geval van aansprakelijkstelling een beroep doen op niet-verwijtbaarheid. Wanneer de overheidsopdrachtgever voldoende inspanningen levert om bonafide gedrag in de keten te stimuleren en malafide gedrag af te schrikken, zal het niet zo zijn dat die opdrachtgever (en daarmee de belastingbetaler) opdraait voor de tekortkomingen van een ondernemer in de keten.
Als de overheid als hoofdopdrachtgever er niet in slaagt om bij de rechter aannemelijk te maken dat alles in het werk is gesteld om loondoorbetaling af te dwingen dan kan de hoofdopdrachtgever de vordering via regres op de onderbetalende schakel verhalen. Voorkomen moet immers worden dat de overheid twee keer de verschuldigde looncomponent in een opdracht betaalt: eenmaal in relatie tot de uitvoering van de opdracht, en een tweede maal door aansprakelijkstelling voor misstanden in de opdrachtketen. Het wetsvoorstel biedt hiervoor de benodigde handvatten.

*De leden van de fractie van de PvdA merken, mede namens de leden van de CDA-fractie, op dat een werknemer direct zijn of haar werkgever en/of opdrachtgever aansprakelijk kan stellen voor het betalen van het verschuldigde loon. Waarom heeft de regering er niet voor gekozen om een werknemer eerst bij zijn of haar eigen werkgever een loonvordering in te laten stellen? Oftewel, waarom heeft de regering ervoor gekozen om een werknemer de gelegenheid te bieden direct de opdrachtgever van zijn of haar werkgever aansprakelijk te stellen? Graag ontvangen de leden van genoemde fracties een onderbouwing van de gemaakte keuzes hieromtrent.*

Artikel 7:616a BW biedt een werknemer de mogelijkheid, indien er loon verschuldigd is, zowel zijn werkgever als de directe opdrachtgever van de werkgever aan te spreken voor dat loon. Deze opdrachtgever is de partij die een overeenkomst heeft gesloten met de werkgever en is, gezien diens positie, de schakel die het meest direct invloed kan hebben op de wijze waarop werkgever uitvoering geeft aan de overeenkomst. Is de keten langer dan twee schakels (bijv. werkgever, opdrachtgever, hoofdopdrachtgever) dan kan de werknemer alleen onder de strikte voorwaarden van artikel 7:616b lid 4 en 5 BW direct naar de hoofdopdrachtgever (bij ernstige onderbetaling en na een wachttijd).

In de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel is aangegeven dat de werknemer eerst zijn eigen werkgever kan aanspreken en tegen zijn werkgever een loonvordering kan instellen, maar ook de mogelijkheid heeft om tegelijk met zijn werkgever of afzonderlijk diens directe opdrachtgever aansprakelijk te stellen. Deze mogelijkheid is gecreëerd omdat het in voorkomende gevallen eenvoudigweg niet mogelijk is dat de eerste stap naar de eigen werkgever wordt genomen. Dit laatste is van belang wanneer bijvoorbeeld de werkgever met de noorderzon is vertrokken. De werknemer kan zo zelf bepalen wat voor hem de meest eenvoudige/succesvolle weg is om zijn loon op te eisen. Als de werknemer toch direct de opdrachtgever aansprakelijk stelt dan heeft die opdrachtgever overigens een vordering tegen de werkgever ter hoogte van hetgeen de opdrachtgever aan de werknemer heeft voldaan.
Deze hoofdelijke aansprakelijkheid is mede ingegeven door het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State. Met de invoering van de hoofdelijke aansprakelijkheid wordt onderin de keten de rechtspositie van de werknemer versterkt, wint het model van de ketenaansprakelijkheid voor loon aan efficiëntie en snelheid (voor de werknemer) en wordt het model tegelijkertijd voor de werknemer minder complex omdat niet de hele keten behoeft te worden doorlopen. Tot slot wijst de regering erop dat de huidige inlenersaansprakelijkheid voor het loon ter hoogte van het wettelijk minimumloon ook een vorm van hoofdelijke ketenaansprake-

lijkheid is voor de werkgever (het uitzendbureau) en diens directe opdrachtgever (de inlener). Met de hoofdelijke aansprakelijkheid voor de onderste twee schakels is de voorgestelde ketenaansprakelijkheid voor loon gelijkwaardig aan het model van de inlenersaansprakelijkheid, zodat de rechtspositie van uitzendkrachten niet verslechtert.

*In de memorie van toelichting lezen de leden van de PvdA-fractie een reeks maatregelen die een hoofdaannemer en/of opdrachtgever kan nemen om in voorkomende gevallen aan ketenaansprakelijkheid te ontkomen, maar uiteindelijk is het altijd aan de rechter om te oordelen over (niet-)verwijtbaarheid. Waarom heeft de regering er niet voor gekozen die maatregelen in de wet op te nemen, zodat feitelijk van tevoren vaststaat dat genoemde partijen niet verwijtbaar handelen? Kan de regering hierop reageren?*

De regering wijst erop dat de «verwijtbaarheid» en «niet-verwijtbaarheid» relatief open normen betreffen, waaraan in de memorie van toelichting op het wetsvoorstel inkleuring wordt gegeven. Die inkleuring biedt opdrachtgevers handvatten en geeft de rechter duidelijkheid over het doel van de regeling. Deze vormgeving zorgt er voor dat ruimte wordt gelaten voor de specifieke omstandigheden van het geval en voor het nemen van andere maatregelen, zoals beschreven in de toelichting. De specifieke situatie van een werknemer verschilt van keten tot keten en van geval tot geval. Daarom verschilt het ook per situatie welke inspanning van een opdrachtgever mag worden verwacht.

Wanneer hieraan voorbijgegaan zou worden en alle te treffen maatregelen voor niet-verwijtbaarheid precies opgenomen zouden worden in de wet, voor zover dat gelet op de casuïstiek al mogelijk zou zijn, zou dit leiden tot een onwenselijk strak, knellend keurslijf voor opdrachtgevers. In de wet zouden de maatregelen waaraan opdrachtgevers moeten voldoen precies en concreet moeten worden omschreven, waarbij de vraag gesteld moet worden of een uitputtende opsomming haalbaar is. Gedetailleerde voorschriften om onderbetaling tegen te gaan, zijn in de praktijk onwerkbaar vanwege de verscheidenheid aan praktijksituaties; immers ook met zo'n opsomming zal per geval beoordeeld moeten worden welke maatregelen een opdrachtgever moet hebben getroffen om een beroep op niet-verwijtbaarheid te kunnen doen. Een dergelijke lijst zou leiden tot een afvinklijstje van maatregelen die vooraf getroffen moeten worden, waarbij er geen prikkel is om achteraf in de keten bij geconstateerde onderbetaling actie te ondernemen. Bij het bepalen of een opdrachtgever niet verwijtbaar heeft gehandeld, kan ook worden beoordeeld wat de opdrachtgever heeft gedaan om geconstateerde onderbetaling op te lossen. Die inspanning leent zich er niet voor om in de wet uitputtend te worden omschreven. Het is niet mogelijk noch wenselijk om in de wet zelf de niet-verwijtbaarheid te concretiseren in uitputtend beschreven maatregelen. De gekozen vormgeving biedt ruimte voor flexibiliteit en maatwerk voor werkgevers, voorkomt onnodige administratieve lasten en stimuleert preventief en corrigerend handelen.

*De leden van de D66-fractie lezen dat het UWV de loonbetalingsverplichting kan overnemen wanneer een werkgever is verdwenen of onbereikbaar is. Deze leden zijn benieuwd welke voorwaarden hiervoor gelden. Vervolgens kan het UWV ketenaansprakelijkheid inroepen en proberen het verschuldigde bedrag terug te vorderen. Waar hangt dit precies vanaf?*

Dat is geregeld in Hoofdstuk IV van de Werkloosheidswet (art. 61 e.v. WW). Als UWV een melding krijgt van de werknemer dat zijn werkgever het loon niet meer betaalt en met de noorderzon vertrokken is, vindt een

onderzoek plaats. UWV beoordeelt dan of deze werkgever verkeert in de blijvende toestand dat hij heeft opgehouden te betalen. Als dat het geval is, neemt UWV de loondoorbetalingsverplichting over. Het UWV kan in een dergelijke geval de ketenaansprakelijkheid inroepen. Bezien wordt of het UWV bij het overnemen van de loondoorbetalingsverplichting dit ook daadwerkelijk zal doen.

*De leden van de D66-fractie vragen welke ervaringen men in Duitsland heeft met de ketenverantwoordelijkheid van opdrachtgevers voor het naleven van de regelgeving.*

Het Duitse Mindestlohngesetz verwijst naar het Arbeitnehmerentsendegezetz (artikel 13 Mindestlohngesetz respectievelijk artikel 14 Arbeitnehmerentsendegezetz). Laatstgenoemd artikel bevat een regeling voor hoofdelijke ketenaansprakelijkheid op het niveau van het minimumloon. De regeling houdt in dat iedere opdrachtgever in een keten aansprakelijk is voor onderbetaling aan werknemers, door welke onderaannemer in de keten dan ook. Deze hoofdelijke aansprakelijkheid voor opdrachtgevers ter hoogte van het minimumloon kent geen vrijwaringsregeling en de aansprakelijkheid kan niet contractueel worden uitgesloten.
Uit contact met het Duitse Bundesministerium für Arbeit und Soziales is gebleken dat de regeling voor ketenaansprakelijkheid is ingevoerd in de periode 1999–2001, ter preventie van de schending van werknemersrechten en het ontwijken van wet- en regelgeving. Doel was tevens het tegengaan van frauduleuze constructies in ketens, het bestrijden van zwartwerk en het tegengaan van oneerlijke concurrentie tussen ondernemers.[11] Uit de Duitse ervaringen kan worden opgemaakt dat de ketenaansprakelijkheid vooral functioneert als stok achter de deur voor werknemers bij het innen van loonvorderingen, en dat de regeling vooral een preventief effect heeft.

**Uitvoerbaarheid en handhaving**

*De leden van de PvdA-fractie constateren dat de beoogde invoeringsdatum van het voorliggende wetsvoorstel 1 juli a.s. is. Graag ontvangen zij een appreciatie van de regering betreffende de uitvoerbaarheid hiervan. Meent de regering dat sectoren hiermee voldoende tijd krijgen om een sectoraal keurmerk te ontwikkelen?*

Het ontbreken van een keurmerk staat de inwerkingtreding van de wet niet in de weg. De memorie van toelichting op het wetsvoorstel geeft handvatten voor opdrachtgevers om onderbetaling in de keten te voorkomen of te (laten) corrigeren. Aan de hand van zijn inspanningen kan een opdrachtgever bij een eventuele aansprakelijkstelling zijn beroep op niet-verwijtbaarheid onderbouwen. Een keurmerk kan een aanvullend middel zijn om opdrachtgevers in sectoren te helpen met het nemen van op de situatie afgestemde maatregelen. De te treffen maatregelen zullen bij een situatie, waarin er geen keurmerk is, niet significant afwijken van de situatie waarin er wel een keurmerk is. Daarom zal het feit dat er op 1 juli 2015 geen keurmerk is, de invoering van de ketenaansprakelijkheid niet in de weg staan. De ervaring met de inlenersaansprakelijkheid heeft geleerd dat het geruime tijd neemt om een goed keurmerk met een deugdelijk controlemechanisme op te zetten. Ook om die reden acht de regering het niet opportuun om met de inwerkingtreding van dit onderdeel van het wetsvoorstel te wachten tot er een keurmerk is. Het versterken van de rechtspositie van werknemers die werkzaam zijn in ketens mag naar het oordeel van de regering geen vertraging oplopen

[11] Zie ook het rapport «Liability in subcontracting processes in the European construction sector» van de European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, 2008.

omdat marktpartijen een keurmerk moeten ontwikkelen. Daarnaast is het van kracht worden van de ketenaansprakelijkheid voor het verschuldigde loon een prikkel voor die partijen om, als dat daadwerkelijk gewenst wordt, zo snel mogelijk te komen tot een keurmerk. Naar het oordeel van de regering bevatten de in de memorie van toelichting gegeven handvatten voldoende mogelijkheden om op 1 juli 2015 voorbereid te zijn op de ketenaansprakelijkheid.
Er wordt ook ingezet op extra voorlichting voor de inwerkingtreding van dit wetsvoorstel. De extra voorlichting is bedoeld om werkgevers (of opdrachtgevers) en werknemers zo goed en zo tijdig mogelijk te informeren over de veranderingen in wetgeving. Zolang het wetsvoorstel nog niet aanvaard is door uw Kamer, vindt de voorlichting plaats met het voorbehoud van aanvaarding door uw Kamer.

*De leden van de PvdA-fractie vragen hoe de regering de administratieve lasten gedurende de periode dat er nog geen sectoraal keurmerk is beoordeelt.*

In de memorie van toelichting op het wetsvoorstel heeft de regering een aantal voorbeelden gegeven waarmee een opdrachtgever die aansprakelijk wordt gesteld door een werknemer lager in de keten, een beroep op niet-verwijtbaarheid kan onderbouwen. Een opdrachtgever kan ervoor kiezen om andere maatregelen te nemen dan de maatregelen die als voorbeeld genoemd zijn in de toelichting. Dergelijke maatregelen kunnen bestaan uit de introductie van een (sectoraal) keurmerk of certificaat, voor zover het gaat om de maatregelen die voor de opdrachtverlening genomen kunnen worden. Het is echter niet verplicht gesteld om dergelijke maatregelen te nemen of om te werken met een (sectoraal) keurmerk of certificaat. Of er wel of geen keurmerk bestaat op het moment van inwerkingtreding heeft derhalve geen gevolgen voor de regeldruk.

*Voorts merken de leden van de PvdA-fractie op dat er in het wetsvoorstel vooralsnog geen termijn is gesteld waarbinnen de werknemer aan de opdrachtgever moet aangeven dat er sprake is van onderbetaling. Welke termijn acht de regering realistisch en uitvoerbaar?*

Het opnemen van een termijn waarbinnen de werknemer de opdrachtgever laat weten dat er volgens hem sprake is van onderbetaling is niet nodig. In geval van onderbetaling is de werknemer er immers bij gebaat het achterstallige loon zo spoedig mogelijk te kunnen ontvangen. Daartoe zal de werknemer in de praktijk zo snel mogelijk een vordering tegen de werkgever en/of diens opdrachtgever instellen en de hoofdopdrachtgever informeren over de misstand.
Hierbij moet worden opgemerkt dat een loonvordering in beginsel verjaart ingevolge artikel 3:307 en 308 BW door verloop van vijf jaren na de aanvang van de dag, volgende op die waarop de vordering telkens opeisbaar is geworden. Die verjaring vindt afzonderlijk plaats ten aanzien van elke verschenen maandelijkse aanspraak.

*De berekeningen van de (administratieve) kosten voor het bedrijfsleven variëren van 26 miljoen euro tot 370 miljoen euro. Graag ontvangen de leden van de fractie van de PvdA een cijfermatige onderbouwing van de door de regering verwachte (administratieve) kosten voor het bedrijfsleven.*
*De leden van de CDA-fractie zouden graag een reactie willen ontvangen op de stelling van de EVO[12], dat de kosten voor het bedrijfsleven veel hoger zijn, dan door de regering wordt geraamd.*

[12] Ter inzage gelegd onder griffienummer 156983.

In de memorie van toelichting is de regering ingegaan op de regeldrukeffecten van dit wetsvoorstel. Een maatregel die gevolgen heeft voor de regeldruk is de verplichting voor bedrijven, die onderdeel zijn van een keten, om in geval van onderbetaling, werknemers desgevraagd informatie te verstrekken over de keten. Zij moeten de bedrijven die voor en na hen in de keten komen, alsmede de hoofdopdrachtgever kennen om deze informatie desgevraagd aan de werknemer te kunnen verstrekken. De betreffende bedrijven zijn uiteraard bekend met de bedrijven direct voor en direct na hen in de keten. Dat zijn immers partijen waar zij direct contact mee onderhouden en een contract mee hebben afgesloten. Bekendheid met de hoofdopdrachtgever zal voor veel bedrijven ook nu al het geval zijn. In de memorie van toelichting op het wetsvoorstel is de volgende raming opgenomen. Van de ruim 1,3 miljoen bedrijven in Nederland heeft 75% slechts één werkzame persoon. Zij maken geen onderdeel uit van een keten. Er resten dan nog ruim 370.000 bedrijven. Verondersteld is dat ongeveer twee derde deel van deze bedrijven in een jaar participeert in gemiddeld drie ketens. Verondersteld is dat een bedrijf gemiddeld per keten een kwartier à € 8,75 besteedt aan het registreren van de gegevens van de bedrijven voor en na hen, alsmede van de gegevens van de hoofdopdrachtgever. De nalevingskosten komen voor het zeker stellen van de ketenadministratie dan op circa € 6 miljoen per jaar. Een deel van deze nalevingskosten is het gevolg van de implementatie van de Handhavingsrichtlijn, doordat deze de verplichting bevat de ketenaansprakelijkheid in de bouwsector in te voeren. Door de informatieverplichting in de wet vast te leggen vallen de kosten hiervoor onder nalevingskosten.

Een ander onderdeel van het wetsvoorstel is dat alle werknemers een loonstrook moeten ontvangen met een duidelijke specificatie van onkostenvergoedingen, inhoudingen en het loon. Een deel van de werkgevers zal nu nog niet aan die voorwaarden voldoen. Voor de raming is verondersteld dat 15% van de werkgevers met twee tot tien werknemers de loonstrook hierop dient aan te passen. Dit betreft ruim 45.000 bedrijven waar een aanpassing van de loonadministratie noodzakelijk is. Veel van deze kleinere bedrijven hebben de (loon)administratie uitbesteed. De kosten voor aanpassing zijn daarom beperkt (gemiddeld circa € 430). De totale nalevingskosten voor werkgevers worden geschat op circa € 20 miljoen (eenmalig).

De voorgaande kosten zijn het gevolg van maatregelen die in de wet worden opgenomen, waardoor bedrijven verplicht worden eraan te voldoen. Naast deze kosten is in de memorie van toelichting een berekening gemaakt van de overige bedrijfseffecten. Dit zijn effecten die niet tot de regeldruk behoren, omdat ze niet het gevolg zijn van een wettelijke verplichting, maar effecten die zullen optreden doordat bedrijven vanwege voorliggend wetsvoorstel bepaalde maatregelen zullen nemen om een beroep op niet-verwijtbaarheid te kunnen doen als een werknemer lager in de keten hen aansprakelijk stelt. Om deze kosten te berekenen is de volgende raming in de memorie van toelichting opgenomen. Naar schatting zijn er in Nederland ruim 370.000 bedrijven die regelmatig in een keten opereren. Verondersteld is dat in een jaar ongeveer tweederde deel van deze bedrijven in gemiddeld drie ketens participeert. Daarnaast wordt verondersteld dat een bedrijf (zowel opdrachtgevers als opdrachtnemers) gemiddeld per keten een uur à € 35 aan deze mogelijke maatregelen besteedt. De totale overige bedrijfseffecten komen naar schatting op circa € 26 miljoen.

De regering is tot deze raming gekomen omdat niet bij elke keten exact dezelfde maatregelen genomen zullen worden. Bedrijven die vaker zaken met elkaar doen hoeven niet iedere keer dezelfde maatregelen, zoals het

controleren van de inschrijving in het Handelsregister, te nemen. Ook zullen er nu al, voor de inwerkingtreding van dit wetsvoorstel, opdrachtgevers zijn die aan verantwoord opdrachtgeverschap doen, waardoor dergelijke maatregelen niet voor alle opdrachtgevers nieuw zullen zijn. De raming van de EVO (370 miljoen euro) is daarom veel te hoog.

*De leden van de D66-fractie moeten constateren dat het aantal controles op arbeidsmarktfraude in de afgelopen vier jaar is gehalveerd. Hoeveel gaat de frequentie omhoog als gevolg van de extra capaciteit voor de aanpak van schijnconstructies, oplopend tot 35 fte, die is toegezegd?*

De Inspectie SZW constateert dat de handhaving van de arbeidswetten steeds arbeidsintensiever en complexer wordt. In haar Meerjarenplan 2013–2014 heeft de Inspectie SZW de keuze gemaakt om de inspectiecapaciteit te verleggen naar notoire overtreders en misstanden. Op het terrein van arbeidsmarktfraude concentreert de Inspectie SZW zich op die werkgevers die, bijvoorbeeld door schijnconstructies toe te passen, de wet- en regelgeving ontduiken. Zij gebruiken geraffineerde methoden om uit het zicht te blijven. Dit leidt tot langdurige onderzoeken.
Juist voor de aanpak van dit soort complexe en arbeidsintensieve zaken heeft de Inspectie SZW eind 2013 een speciaal team opgericht voor de aanpak van schijnconstructies en voor ondersteuning van cao-partijen bij de naleving van cao-voorwaarden.

Dit team heeft in 2014 76 onderzoeken naar schijnconstructies opgepakt. In 2014 zijn 15 onderzoeken afgerond, in nauwe samenwerking met de Belastingdienst en andere publieke en private instanties zoals de IND, UWV, SVB en met de FNV. Er worden gezamenlijke inspecties uitgevoerd, informatie gedeeld en signalen uitgewisseld.
Daarnaast is het team op verzoek van cao-partijen 27 cao-nalevingsonderzoeken opgestart ter ondersteuning van de private handhaving van cao's. In 11 gevallen is een rapport van bevindingen opgemaakt. Op basis van dit rapport kunnen de cao-partijen een procedure aangaan bij de burgerlijke rechter als sprake blijkt van het niet naleven van de cao-afspraken. De verwachting is dat het aantal verzoeken om ondersteuning bij cao-naleving in 2015 verder zal toenemen.

Van 2014 tot en met 2017 zijn tijdelijk extra middelen beschikbaar gesteld, oplopend tot 35 fte. Deze aanpak maakt deel uit van een breed pakket aan maatregelen om schijnconstructies aan te pakken. Hierover is uw Kamer geïnformeerd in de derde voortgangsrapportage aanpak schijnconstructies.[13]

*De leden van de D66-fractie wijzen erop dat rechtsbijstandverleners en/of vakbonden ook een belangrijke rol voor arbeidsmigranten kunnen spelen bij de stap naar de rechter. Is de regering van plan om maatregelen te nemen om arbeidsmigranten en rechtsbijstandverleners en/of vakbonden makkelijker met elkaar in contact te laten komen?*

Het is belangrijk dat arbeidsmigranten, die in Nederland wonen en werken, weten wat hun rechten zijn en hoe ze daarvoor kunnen opkomen. Daarom is op de ambassades in Roemenië, Bulgarije en Polen een extra medewerker aangesteld die zich onder meer bezig houdt met het geven van voorlichting aan potentiële arbeidsmigranten. De regering erkent dat rechtshulpverleners en vakbonden een belangrijke rol voor arbeidsmigranten kunnen spelen bij de stap naar de rechter. De regering gaat daarom graag met rechtshulpverleners en vakbonden het gesprek aan om

[13] *Kamerstukken II* 2014/15, 17 050, nr. 499.

te bezien op welke wijze arbeidsmigranten voorzien kunnen van de juiste informatie en bijstand.

Voorliggend wetsvoorstel geeft private handhavers meer instrumenten. Gedacht kan worden aan de ketenaansprakelijkheid. Doordat vakbonden deze instrumenten verkrijgen, zullen zij gestimuleerd worden om arbeidsmigranten te helpen bij het effectueren van hun rechten. Daarnaast wijs ik op de mogelijkheid voor cao-partijen om een verzoek in te dienen bij de Inspectie SZW voor cao-nalevingsonderzoeken (op grond van artikel 10 Wet AVV). Van die mogelijkheid wordt steeds vaker gebruik gemaakt.

**Europese aspecten**

*De Handhavingsrichtlijn[14] moet uiterlijk op 18 juni 2016 zijn geïmplementeerd. De regering loopt met dit wetvoorstel niet alleen vooruit op deze implementatie, maar maakt ook gebruik van de ruimte die artikel 12, vierde lid van de Handhavingsrichtlijn biedt[15] door een verdergaande, strengere, ketenaansprakelijkheid dan uitsluitend voor de opdrachtgever van de werkgever te introduceren. De leden van de VVD-fractie vragen hoe dit vooruit lopen moet worden gezien. Is dit een gedeeltelijke implementatie van de richtlijn? Wat kunnen de consequenties zijn van het gebruik maken van de ruimte die artikel 12, lid 4 biedt voor bijvoorbeeld de concurrentiepositie van ondernemers, als andere landen van deze ruimte geen gebruik maken dan wel minder ver daarin gaan?*

Met de invoering van de ketenaansprakelijkheid wordt de Handhavingsrichtlijn (artikel 12) op dit onderwerp geïmplementeerd met het onderhavige wetsvoorstel. De regering kiest voor een grotere reikwijdte voor de ketenaansprakelijkheid; geen beperking tot de werkgever en diens opdrachtgever maar betrokkenheid van de gehele keten. Daarmee neemt de regering de ruimte die de Handhavingsrichtlijn op dit punt biedt. Ook andere landen hebben ervoor gekozen deze ruimte te benutten. De vormgeving in de verschillende landen is divers omdat deze wordt afgestemd op de nationale wetgeving. Het is daarom goed dat de richtlijn de landen deze ruimte biedt. De regering is van mening dat gelet op de systemen in de andere landen, Nederland hiermee in de pas loopt. In landen zoals Duitsland, België en Frankrijk zijn of worden vergelijkbare vormen van ketenaansprakelijkheid ingevoerd. Er is dan ook geen reden om aan te nemen dat door een verdergaande vorm van ketenaansprakelijkheid de concurrentiepositie van Nederland in Europa zou worden ondermijnd. De internationale concurrentiepositie en het imago van Nederland als vestigingsplaats worden met de ketenaansprakelijkheid positief beïnvloed omdat de regeling bijdraagt aan de totstandkoming van bonafide ketens waarin het geldende loon wordt betaald. Om de concurrentiepositie niet nadelig te beïnvloeden is de ketenaansprakelijkheid voor loon op lastenluwe wijze vormgegeven.

*De regering gaat ook verder dan de Detacheringsrichtlijn[16], die immers zeven kernvoorwaarden kent, waartoe de aansprakelijkheid van opdrachtgevers voor de betaling van het loon niet behoort. Daartoe wordt aldus pagina 35 van de memorie van toelichting teruggevallen op het interna-*

---

[14] Richtlijn 2014/67/EU van het Europees parlement en de Raad van 15 mei 2014 inzake de handhaving van Richtlijn 96/71/EG betreffende de terbeschikkingstelling van werknemers met het oog op het verrichten van diensten.

[15] Memorie van toelichting: *Kamerstukken II* 2014/15, 34 108, nr. 3, p. 33.

[16] Richtlijn 96/71/EG van het Europees parlement en de Raad van 16 december 1996 betreffende de terbeschikkingstelling van werknemers met het oog op het verrichten van diensten.

*tionaal privaatrecht en wel de Rome I verordening.*[17] *Geregeld wordt in dit wetsvoorstel dat van de ketenaansprakelijkheid niet kan worden afgeweken en dat deze geldt, ook indien overeenkomsten naar buitenlands recht zijn gesloten. Daarmee wordt gebruikgemaakt van de ruimte die artikel 9 van Rome I biedt. De regering maakt zich in aanloop naar en tijdens het EU-voorzitterschap in 2016 hard voor een uniforme ketenaansprakelijkheid voor het geldende loon in de hele EU. Dit sluit aan bij de wens van de regering om daar waar mogelijk geen nationale koppen te hebben op Europese regelgeving. De leden van de VVD-fractie vragen of de regering zich hiermee hard maakt voor harmonisatie van het arbeidsrecht op dit punt. Hoe politiek realistisch is deze inspanning? Het is in elk geval niet in lijn met wat normaal in Europa met het arbeidsrecht gebeurt. De lidstaten houden zich verre van harmonisatie. Stel dat het de regering wel lukt om Europa op één lijn te krijgen, betekent dit dan dat de regering verder wil op de weg van harmonisatie van het arbeidsrecht?*

De regering merkt op dat – zoals hiervoor geschetst – de ketenaansprakelijkheid geen deel uitmaakt van de kernvoorwaarden uit de Detacheringsrichtlijn, maar van de Handhavingsrichtlijn. De ketenaansprakelijkheid is een extra instrument voor een werknemer om zijn loon te kunnen vorderen, zoals neergelegd in artikel 12 van de Handhavingsrichtlijn, in samenhang met artikel 3, lid 1, van de Detacheringsrichtlijn. Doordat de werknemer niet alleen zijn werkgever maar ook diens opdrachtgever(s) kan aanspreken, heeft hij meer kans dat hij ook daadwerkelijk zijn loon ontvangt. Nu elke lidstaat vrij is om de ketenaansprakelijkheid zelf vorm te geven, is er geen sprake van harmonisatie van het arbeidsrecht.

*De lidstaten van de Europese Unie hebben ingestemd met de Handhavingsrichtlijn bij het detacheren van werknemers. Graag vernemen de leden van de fractie van de PvdA hoe voorliggend wetsvoorstel zich verhoudt tot deze richtlijn.*

Zoals hiervoor uiteengezet, wordt de Handhavingsrichtlijn (artikel 12) met de invoering van de ketenaansprakelijkheid op dit onderwerp geïmplementeerd met het onderhavige wetsvoorstel. De richtlijn geeft de lidstaten de ruimte om een hoofdelijke ketenaansprakelijkheid in te voeren voor de werkgever en diens opdrachtgever in de bouwsector. In artikel 12, vierde lid, is bepaald dat lidstaten strengere aansprakelijkheidsregels kunnen opstellen en de ketenaansprakelijkheid ook uit kunnen breiden naar andere sectoren dan de bouwsector. Verdergaande ketenaansprakelijkheid is alleen toegestaan indien de nationale regels niet-discriminerend en proportioneel zijn. De regering heeft met de ketenaansprakelijkheid voor het verschuldigde loon gekozen voor een verdergaande aansprakelijkheid dan uitsluitend voor de opdrachtgever van de werkgever en beperkt tot de bouwsector. De regering benut op die manier de ruimte die het vierde lid van artikel 12 van de Handhavingsrichtlijn biedt.

### Inwerkingtreding en overgangsrecht

*Voorts vernemen de leden van de PvdA-fractie graag welke stappen de regering voornemens is te zetten om «gelijk loon voor gelijk werk» dichterbij te brengen, zowel op nationaal niveau als in Europees verband.*

De regering zet zich op nationaal en Europees niveau in voor gelijk loon voor gelijk werk op dezelfde plek. De regering bevordert de naleving en handhaving van de arbeidsvoorwaarden langs drie sporen. Deze sporen leiden naar hetzelfde doel: fatsoenlijke arbeidsvoorwaarden en een eerlijk

---

[17] Verordening van het Europees parlement en de Raad van 17 juni 2008 inzake het recht dat van toepassing is op verbintenissen uit overeenkomst (Rome I), Pb L 177.

speelveld voor iedereen. Het eerste spoor is het aanpassen van de Detacheringsrichtlijn zodat voor iedereen in Europa helder is welke arbeidsvoorwaarden er bij detachering moeten worden gehanteerd. Het is positief dat Eurocommissaris Thyssen een «targeted review» van de Detacheringsrichtlijn heeft aangekondigd. Ook het in te stellen Europese «platform zwartwerk» is een belangrijke stap in de strijd tegen schijnconstructies. In dit verband zij gewezen op de op 2 april 2015, tijdens het debat over de Staat van de Europese Unie in de Tweede Kamer ingediende motie van het lid Maij c.s. over een vernieuwde Detacheringsrichtlijn (34 166, nr. 6, aangenomen op 7 april 2015). Deze motie verzoekt de regering een vernieuwde Detacheringsrichtlijn en de strijd tegen belastingontwijking tot speerpunt te maken van het Nederlandse EU-voorzitterschap in 2016. Het doel van de motie is onderlinge concurrentie tussen lidstaten en een ongewenste «race to the bottom» te voorkomen, omdat dit leidt tot uitbuiting van werknemers, ondermijning van basale sociale rechten en het ontstaan van ongewenste belastingontwijkingsconstructies. De regering benut de aanloop naar het voorzitterschap om in Europa steun te verwerven voor de agenda op dit punt.
Het tweede spoor betreft de implementatie van de Handhavingsrichtlijn. Hiermee kunnen de afspraken uit de Detacheringsrichtlijn beter worden gehandhaafd. Het derde spoor is het versterken van de naleving en de handhaving van cao's. Hiervoor is het door de Stichting van de Arbeid uitgebrachte advies van belang. In de brief van de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid van 9 februari 2015 zijn deze drie sporen nader toegelicht.[18]

*De leden van de VVD-fractie hebben moeite met de inwerkingtreding zoals deze bij de plenaire behandeling in de Tweede Kamer aan de orde is geweest, namelijk inwerkingtreding van de wet per 1 juli a.s. en van het inhoudingsverbod per 1 januari 2016.Zij vragen zich af of dit betekent dat de vermaledijde inhoudingen het eerste halfjaar onder de nieuwe wet nog wel zijn toegestaan en zo ja, wat de ratio daarvan is.*

De keuze om de regelingen inzake verrekening en inhouding 6 maanden later in werking te laten treden dan de andere bepalingen uit de wet is gemaakt uit praktische overwegingen. Werkgevers en werknemers moeten enige tijd worden gegund om bestaande betalingsverplichtingen op een andere wijze te regelen. Ook met het oog op de administratieve lasten voor de werkgever is gekozen voor latere inwerkingtreding, zodat de werkgever een bestaande afspraak, die wellicht nog maar kort geldt, niet hoeft aan te passen. Een termijn van zes maanden acht de regering redelijk.

*Voor wat betreft het overgangsrecht in verband met het vervallen van de inlenersaansprakelijkheid (artikel X) lezen de leden van de VVD-fractie op pagina 33 van de memorie van toelichting dat artikel 7:692 van het Burgerlijk Wetboek (BW) een half jaar na inwerkingtreding van de artikelen die zien op de ketenaansprakelijkheid voor het verschuldigde loon in stand blijft. Het nieuwe artikel 616b gaat uit van het verschuldigde loon, artikel 692 gaat uit van het minimumloon. Nu artikel X regelt dat artikel 692 (en....) tot zes maanden na inwerkingtreding van toepassing blijft, gaan deze leden er van uit dat tijdens de overgangsperiode aansprakelijkheid voor het minimumloon in stand blijft en niet voor het verschuldigde loon zoals in de memorie van toelichting. Kan de regering hierop reageren?*

Omdat de regering bestaande contracten wil respecteren, is er een overgangstermijn van een half jaar gekozen. Omdat het uitzendarbeid

[18] *Kamerstukken II* 2014/15, 17 050, nr. 499 en *Kamerstukken I* 2014/15, 34 000 XV, E.

betreft, wordt aangenomen dat inleners en uitzendondernemingen met een half jaar voldoende tijd hebben om de bestaande contracten uit te dienen en bij nieuwe contracten uit te gaan van de ketenaansprakelijkheid, zoals voorgesteld. De regering is van oordeel dat dit overgangsrecht rechtszekerheid biedt voor de praktijk en het bedrijfsleven voldoende de tijd krijgt om in te spelen op de nieuwe regelgeving op dit punt. Voor uitzendovereenkomsten die zijn aangegaan voor de datum van inwerkingtreding van de wet geldt de vigerende wetgeving. Voor uitzendovereenkomsten die op of na die datum worden aangegaan geldt de voorgestelde ketenaansprakelijkheid.

*De leden van de CDA-fractie merken op dat met de Tweede nota van wijziging*[19] *ook een probleem opgelost is ten aanzien van de transitievergoeding voor seizoenarbeiders. Veel partijen hebben laten merken tevreden te zijn met deze oplossing. Dit geldt niet voor de LTO. De LTO maakt met name bezwaar tegen de terugwerkende kracht in de regeling tot 1 juli 2012. Daar de Eerste Kamer over het algemeen bezwaar heeft tegen regelingen met terugwerkende kracht vernemen deze leden graag waarom terugwerkende kracht volgens de regering in dit geval geboden is.*

Anders dan deze leden veronderstellen, heeft de regeling van de transitievergoeding geen terugwerkende kracht maar onmiddellijke werking. Dat wil zeggen, zij geldt in beginsel voor iedere werknemer die op of na 1 juli 2015 wordt ontslagen, niet voor werknemers die voor die datum worden ontslagen. Ook geldt voor iedere werknemer, die op of na 1 juli 2015 wordt ontslagen, dat de periode gelegen voor 1 juli 2015 meetelt voor het bepalen van het recht op en de hoogte van de transitievergoeding. Hiervoor is onder andere gekozen om te voorkomen dat werknemers die nu in de praktijk veelal al aanspraak kunnen maken op een ontslagvergoeding (een deel van de vaste werknemers) erop achteruit zouden gaan.

Er is geen onderscheid gemaakt tussen vaste en flexibele werknemers. Dus ook voor werknemers, van wie de tijdelijke arbeidsovereenkomst op of na 1 juli 2015 afloopt (en niet wordt verlengd), geldt dat zij recht hebben op een transitievergoeding als aan de voorwaarden hiervoor wordt voldaan. Ook is er geen onderscheid gemaakt tussen vaste werknemers, die van het begin af aan op een arbeidsovereenkomst voor onbepaalde tijd werkzaam zijn bij een werkgever, en zij, die daaraan voorafgaand op één of meer arbeidsovereenkomsten voor bepaalde tijd werkzaam zijn geweest. Ook voor laatstgenoemde werknemers tellen die tijdelijke arbeidsovereenkomsten mee als zij elkaar met een onderbreking van ten hoogste zes maanden hebben opgevolgd.
De onmiddellijke werking van de regeling inzake de transitievergoeding kan ertoe leiden dat tijdelijke werknemers mogelijk niet opnieuw in dienst worden genomen waarmee (voor deze werknemers) in feite het paard achter de wagen wordt gespannen. Geen baan en daarmee ook geen transitievergoeding. Dat zou uiteraard een onbedoeld en ongewenst effect van de regeling zijn en daarom zijn in de tweede nota van wijziging (waar deze leden naar verwijzen) maatregelen getroffen om dit effect tegen te gaan. Bij die maatregelen zijn de belangen van de werknemer (enerzijds baanbehoud, anderzijds het recht op transitievergoeding) en die van de werkgever (enerzijds kosten, anderzijds het behouden van ingewerkte werknemers) zo goed mogelijk tegen elkaar afgewogen. Een van die maatregelen is het alsnog treffen van overgangsrecht voor de regeling van de transitievergoeding, naast de eveneens in deze nota van wijziging beschreven maatregelen betreffende het uitstel van het verschuldigd zijn

[19] *Kamerstukken II* 2014/15 31 408, nr. 10.

van een transitievergoeding en het bevorderen van het aangaan van een vast contract. Dit overgangsrecht houdt in dat voor het bepalen van het recht op en de hoogte van de transitievergoeding arbeidsovereenkomsten, die voor 1 juli 2012 zijn geëindigd en elkaar met een onderbreking van meer dan drie maanden hebben opgevolgd (of een kortere termijn op grond van de cao) niet worden meegeteld. Tijdelijke arbeidsovereenkomsten, die elkaar na 1 juli 2012 met een periode van ten hoogste zes maanden opvolgen, tellen dus wel mee. Dat is ook redelijk en niet onoverkomelijk gelet op het bedrag waarmee de transitievergoeding in aanvang wordt opgebouwd (1/3 van het maandsalaris per dienstjaar). Dat van werkgeverszijde niet een ieder hiermee tevreden is, doet daar naar het oordeel van de regering niet aan af.

De Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
L.F. Asscher